

# III BALANCE DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS CONTRA LA TRATA EN COLOMBIA Y GUATEMALA



# III Balance de la implementación de las políticas contra la trata en Colombia y Guatemala

## Resumen ejecutivo

Año 2018

© 2018 / GAATW

Concepción de Ataco, El Salvador  
Foto de Max Panamá, en Unsplash  
<https://unsplash.com/@imaxpanama>

Elaborado por la Corporación Espacios de Mujer, en Colombia, y ECPAT en Guatemala con la colaboración de la Alianza Global contra la Trata de Mujeres - GAATW

<http://www.espaciosdemujer.org>  
<http://www.ecpatguatemala.org>  
<http://www.gaatw.org>

# Descripción del proyecto

La Alianza Global contra la Trata de Mujeres (GAATW) y sus miembros llevan tiempo compartiendo la preocupación de que las iniciativas anti-trata sean verdaderamente capaces de proteger y promover los derechos de las víctimas: el informe Collateral Damage<sup>1</sup> (Daños colaterales) muestra el fracaso sistemático de las medidas anti-trata para proteger los derechos humanos de las personas objeto de trata. Asimismo, en Feeling Good about Feeling Bad<sup>2</sup> (Sentirse bien sobre sentirse mal) se destaca la necesidad de monitorear y evaluar las iniciativas contra la trata de personas e incluir la participación de actores claves, de manera que se asegure la rendición de cuentas de todos ellos.

En este sentido se considera crucial evaluar correctamente las iniciativas contra la trata implementadas desde entidades gubernamentales. Por ello, durante los años 2016 y 2017, la GAATW apoyó a la Fundación La Paz, la Corporación Espacios de Mujer y ECPAT-Guatemala en la realización de un balance de la implementación de las políticas anti-trata en Bolivia, Colombia y Guatemala respectivamente.

Para la elaboración de dichos Balances, las entidades analizaron las responsabilidades específicas en materia de prevención del delito, asistencia y protección a las víctimas y persecución del crimen asignadas a las instituciones del Estado, permitiendo identificar los principales avances y los vacíos más importantes en la implementación de la ley.

## **Los Balances pretenden servir de inspiración al gobierno para que garantice la defensa de los derechos de las personas objeto de trata a través de la prestación eficiente de los servicios y los programas de asistencia.**

Este año, la Corporación Espacios de Mujer y ECPAT Guatemala han vuelto a evaluar la legislación contra la trata en Colombia y Guatemala para identificar la brecha existente entre lo que dice y los servicios reales que se proporcionan.

Los Balances se basan en la información proporcionada por las diferentes instituciones del Estado con responsabilidades en la implementación de la legislación. La información recopilada ha sido analizada con el fin de entender mejor las razones de esta brecha y proporcionar recomendaciones claras al gobierno para reducirla.

El objetivo final de estos balances es servir de inspiración al gobierno para que refuerce las políticas públicas destinadas a enfrentar la trata de personas y, al mismo tiempo, para que garantice la defensa de los derechos de las personas objeto de trata a través de la prestación eficiente de los servicios y los programas de asistencia.

---

<sup>1</sup> GAATW, *COLLATERAL DAMAGE. The Impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights around the World*, 2007  
[http://www.gaatw.org/Collateral%20Damage\\_Final/singlefile\\_CollateralDamagefinal.pdf](http://www.gaatw.org/Collateral%20Damage_Final/singlefile_CollateralDamagefinal.pdf)

<sup>2</sup> GAATW *Feeling good about feeling bad... A global review of evaluation in anti-trafficking initiative*, 2010  
[http://www.gaatw.org/publications/GAATW\\_Global\\_Review.FeelingGood.AboutFeelingBad.pdf](http://www.gaatw.org/publications/GAATW_Global_Review.FeelingGood.AboutFeelingBad.pdf)

# Colombia

El III Balance de la implementación de las políticas anti-trata en Colombia 2017 ha sido realizado por la Corporación Espacios de Mujer, en articulación con Corporación Tamar. La información ha sido contrastada con los datos que maneja el Observatorio Latinoamericano sobre Trata y Tráfico de Personas (ObservaLAt trata) - Capítulo Colombia y la Alianza Colombiana de OSC contra la trata de personas.

El documento analiza los datos y evalúa los avances y desafíos en la implementación de la Estrategia Nacional para la lucha contra la trata de personas 2016-2018 durante el año 2017.

## **El 2018 es un año crucial para la lucha contra la Trata en Colombia ya que se debe elaborar la nueva Estrategia Nacional que cobijará los esfuerzos del Estado para los próximos años.**

En este análisis se han considerado tres ejes de la Estrategia<sup>3</sup>: la prevención del delito; la protección y asistencia a las víctimas; y la persecución y judicialización de los criminales. El Balance también presenta un análisis del presupuesto que cada uno de los sectores involucrados ha asignado específicamente para la lucha contra la trata.

---

<sup>3</sup> La Estrategia se organiza a partir de 6 enfoques (Derechos, Género, Generacional/Ciclo Vital, Diferencial, Territorial y Lucha contra el delito) que constituyen sus pilares y de 7 ejes (Prevención, Asistencia y protección, Investigación y judicialización, Generación y gestión del conocimiento, Cooperación internacional, Seguimiento y evaluación, Coordinación y sostenibilidad) que trazan las líneas de acción. Cada enfoque es de carácter transversal de manera que las intervenciones definidas en cada eje deben hacerse en el respeto de los mismos.

En Colombia, y desde el 2005, se viene desarrollando un marco normativo importante sobre la trata. Sin duda alguna, la reglamentación de la Ley 985 del 2005 con el Decreto 1069 del 2014 constituye un paso importante en la institucionalización de la lucha contra este delito, así como la adopción del Decreto 1036 del 2016, que define la Estrategia Nacional durante el bienio 2016-2018.

En los últimos años, se ha destacado positivamente la incorporación al Comité Interinstitucional de lucha contra la Trata de personas de Ministerios que tienen competencias explícitas en esta materia.

En los dos balances anteriores, se ha evidenciado que el Estado ha priorizado el fortalecimiento de los aspectos normativos de la trata como delito, pero la falta de presupuesto específico y recursos humanos especializados son algunos de los obstáculos que impiden una plena protección de los derechos de las personas objeto de trata.

Este III Balance apoya la aprobación de iniciativas, protocolos sectoriales e intersectoriales, normas y reglamentos que buscan convertir la trata de personas en Política de Estado.

## Conclusiones y recomendaciones

Hemos encontrado a un Estado consciente de la presencia y gravedad de la trata de personas, un funcionariado comprometido, mejor coordinado y articulado y una mirada del delito que apunta principalmente hacia la inseguridad ciudadana. Existe una ciudadanía que vigila la gestión pública y un mayor compromiso y conciencia de los gobiernos locales para encontrar soluciones eficaces.

El eje que sigue reportando más actividad es el de prevención, con campañas de sensibilización y talleres formativos. La protección y asistencia de las personas objeto de trata continúa siendo el mayor pasivo de la acción del Estado y en la persecución del delito siguen existiendo discrepancias entre los diferentes registros.

Pese a las exigencias de la Ley de Transparencia, el nivel de acceso a los presupuesto y a la rendición de cuentas en esta materia es muy bajo. El presupuesto que el estado colombiano destina a esta lucha es insuficiente respecto al compromiso adquirido. La percepción es que la trata se presenta en menor magnitud que otros delitos -según los registros oficiales-, esto conlleva que cada año se destinen menos recursos para combatirlo y atender a las personas que lo sufren.

El TIP Report 2017 afirma que el Gobierno indicó la apertura de varios casos de presunta complicidad oficial, en los reportes de la Procuraduría General de la Nación. Sin embargo no se indican casos abiertos contra cargos oficiales por complicidad en el delito. Queremos resaltar además que la inexistencia de procesos disciplinarios en contra del funcionariado no implica automáticamente que todo se esté ejecutando y cumpliendo perfectamente.

**A nivel general es necesario insistir en que la Trata de personas sucede en otros sectores laborales y actividades más allá del trabajo sexual por lo que sería necesario que las entidades dedicadas a prevenir o judicializar el crimen o a atender a las víctimas amplíen las miras de sus actividades.**

Es nuestro deber como sociedad civil, señalar al Estado abiertamente y con transparencia que es su obligación proteger a la ciudadanía, enfrentando el problema e involucrándonos en la solución.

Este III Balance confirma las recomendaciones ya sugeridas en los años anteriores y vuelve a indicarlas con la expectativa de que las entidades competentes tomen las disposiciones necesarias para implementarlas.

## PREVENCIÓN

### Conclusiones

Las principales acciones son capacitaciones y campañas. Sin embargo, no existen datos palpables sobre el número y tipología de población que se beneficia con dichas actividades. Se reportan cifras y estimativos que no tienen sustentos claros y no dan detalles sobre las herramientas que se han utilizado para medir el nivel de incidencia e impacto.

### Recomendaciones

**Establecer herramientas con indicadores** cualitativos, que permitan evaluar efectivamente cuál es el impacto de la política pública en Colombia en este tema.

## PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS PERSONAS OBJETO DE TRATA

### Conclusiones

Es apreciable el esfuerzo de los Comités territoriales para construir la ruta de asistencia inmediata y mediata, propendiendo a un trabajo articulado y organizado entre todas las entidades que los integran y a brindar una atención adecuada. Un ejemplo tangible es la elaboración “Protocolo de atención interna de las víctimas de Trata de personas” y la “Ruta intersectorial para la identificación y atención a las víctimas” para evitar la re-victimización por parte del Comité Distrital para la lucha contra la Trata de personas de Bogotá.

Sin embargo, no se percibe que las rutas de atención implementadas sean *flexibles y adaptadas* a las verdaderas necesidades de cada persona.

Teniendo en cuenta que la falta de un empleo digno es uno de los factores primarios de ocurrencia del delito de trata, se considera sumamente insuficiente la cobertura de formación para el trabajo y desarrollo humano.

Muchas de las entidades consultadas cuentan con el acompañamiento de organismos internacionales (UNODC, Cruz Roja) que *subcontratan los servicios de asistencia* a las ONG presentes en los territorios.

### Recomendaciones

**Mejorar los mecanismos para identificar** a las personas objeto de trata.

**Consolidar la articulación** entre comités para poder dar respuestas efectivas a las personas objeto de trata.

**Establecer un plan de seguimiento** a las acciones realizadas para atender y proteger a las personas objeto de trata, con el fin de garantizar su plena reparación y restablecimiento de derechos.

**Tener como principio “la acción sin daño”**: las afectaciones son múltiples y el Estado no puede permitir la re-victimización por parte de sus instituciones y funcionarios.

**Aumentar los servicios especializados** a disposición de las personas objeto de Trata, en colaboración con la sociedad civil.

## PERSECUCIÓN DEL DELITO

### Conclusiones

La persecución, investigación y sentencia del delito de trata es un gran reto que los operadores del sector judicial deben afrontar en la lucha contra los altos índices de impunidad en Colombia.

Un elemento positivo es la formación de fiscales especializados, para la correcta tipificación y persecución del delito, aunque el número de estos fiscales esté disminuyendo anualmente.

Ningún oficial de migración ha sido capacitado en Trata de personas aunque la misma institución habla de miles de personas migrantes irregulares que transitan por el país y que fácilmente pueden convertirse en víctimas.

El número de noticias criminales/denuncias interpuestas es casi el doble del número de personas objeto de trata reportadas y no existe un sistema único de registro entre policía y fiscalía.

### Recomendaciones

**Fortalecer la capacitación del funcionario** del sector judicial, la fiscalía y migración tanto en la identificación y persecución del delito como en materia de protección y garantía de los derechos humanos.

**Mejorar la recopilación de datos y su desagregación**, empezando por la finalización e implementación del sistema nacional de información sobre trata.

**Tener como principio “la acción sin daño”**: las afectaciones son múltiples y el Estado no puede permitir la re-victimización por parte de sus instituciones y funcionario.

## PRESUPUESTO

### Conclusiones

Actores muy importantes para la lucha contra el delito y la impunidad no cuentan con un presupuesto estable que les permita planificar actividades y/o cumplir con las responsabilidades asignadas a nivel nacional.

Cada vez hay menos entidades con un presupuesto específico para la lucha contra la Trata o claramente discriminado.

### Recomendaciones

**Financiar la Estrategia Nacional contra la trata.**

**Presentar un presupuesto específico para combatir la trata** que permita a la sociedad civil valorar la implementación de la Estrategia y analizar la eficiencia del estado en el gasto público.

**Aumentar los servicios especializados** mediante la financiación específica de los gobiernos nacionales y locales.

# Guatemala

ECPAT/Guatemala realiza análisis periódicos sobre la situación de la Trata de personas en el país y en especial sobre la protección y atención a las víctimas.

Durante el año 2017, ECPAT/Guatemala realizó varias investigaciones que brindaron insumos para establecer las graves deficiencias del Estado para abordar y enfrentar las causas estructurales y los factores sociales, económicos, políticos y culturales que hacen a las personas vulnerables a la trata.

Para la elaboración del III Balance, ECPAT/Guatemala ha analizado diferentes informes elaborados por la propia entidad y otros actores sociales que examinan el marco jurídico, la implementación legislativa y la situación en materia de trata de personas.

Se considera que ha habido avances puesto que se cuenta con una Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas; una Política Pública contra la Trata de Personas y de Protección Integral a las Víctimas 2014 – 2024; un Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Atención de Víctimas de Trata de Personas; y una Fiscalía Especializada contra la Trata de Personas. Además el Estado ha ratificado instrumentos internacionales para la protección de la niñez y adolescencia.

La Fiscalía contra la Trata de Personas se ha visto fortalecida con la aprobación de las instrucciones 03 y 04 – 2017 para la atención a las personas objeto de trata y la efectiva investigación. La instrucción 03 contiene los Mecanismos para la Atención, Coordinación e Intervención en Materia de Atención a Víctimas y para la Persecución Penal

Estratégica del Delito de Trata de Personas de las distintas dependencias fiscales y operativas del Ministerio Público. La instrucción 04 contiene el protocolo para la Atención Integral a Víctimas del Delito de Trata de Personas.

## **Pese a lo anterior, aun se enfrentan retos para lograr un abordaje eficaz del delito de trata de personas y una protección integral a las víctimas.**

Factores como el incremento de los índices de pobreza, la marginación, la discriminación, la desigualdad de oportunidades, las deficiencias en educación, salud, acceso a la justicia, y la disfunción o ineficiencia de los organismos de Estado colocan a la población en riesgo frente a la trata de personas.

Durante el 2017 y el primer semestre del 2018, la situación política del país, la crisis financiera y la corrupción han impedido afrontar las causas estructurales, abordar las deficiencias en las instituciones e implementar los protocolos especializados de atención a las personas objeto de trata.

En general se puede afirmar que el Estado de Guatemala apenas ha hecho ningún avance frente a los retos identificados en los Balances anteriores.

## **Conclusiones y recomendaciones**

El Estado no ha abordado las causas estructurales ni los factores sociales, económicos, políticos y culturales que crean las diferentes situaciones de vulnerabilidad, tales como la desigualdad, la pobreza, la falta de oportunidades, la falta de acceso a la educación y a un empleo digno, la cultura patriarcal, la cosificación de las mujeres, las relaciones de poder desiguales, la impunidad y la corrupción.

### **Hay una evidente falta de personal cualificado y de recursos financieros que garanticen una asistencia personalizada para la construcción de planes de vida digna.**

Se percibe una preocupante falta de compromiso y responsabilidad para tomar decisiones concretas a nivel presupuestario para que las instituciones puedan garantizar servicios de calidad y especializados. Hay una evidente falta de personal cualificado y de recursos financieros que garanticen una asistencia personalizada para la construcción de planes de vida digna. Además los pocos albergues especializados para personas objeto de trata que existen, presentan serias deficiencias en la atención que proporcionan; no implementan modelos de atención especializados para la atención en crisis; se dan retrasos en la evaluación biopsicosocial; y hay largos períodos de institucionalización.

A pesar de que desde el Estado se habla de un sistema de protección para las personas objeto de trata, se podría decir que éste es inexistente puesto que no se da la articulación necesaria entre las distintas instituciones. Existe además un desinterés gubernamental para implementar la Política Pública contra la Trata de Personas, el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Atención a Víctimas de la Trata de

Personas y la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas.

El Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Atención de Víctimas de Trata de Personas no es un documento vinculante, solamente exhorta a todas las instituciones públicas y organizaciones civiles a que divulguen y apliquen estas disposiciones.

### **Hay un desinterés por parte del gobierno para la implementación de las diferentes políticas contra la trata y de atención a las víctimas.**

El Protocolo es poco conocido por las instituciones con un mandato frente al abordaje integral del delito de la trata de personas y se desconoce la definición de estrategias para lograr su institucionalización y utilización.

## GENERALES

### Conclusiones

Siguen sin tipificarse algunos fines del delito de trata de personas; los trabajos o servicios forzados, cualquier tipo de explotación laboral, la mendicidad, cualquier forma de esclavitud, la servidumbre, la venta de personas, el reclutamiento de menores de edad para grupos delictivos organizados, embarazo forzado y matrimonio forzado o servil.

### Recomendaciones

Que se tipifiquen los fines del delito de trata puesto que la descripción precisa de las acciones u omisiones que son considerados como delito permite que a estas acciones se les asigne una pena o sanción y que las víctimas puedan acceder a un resarcimiento y pago por daños y perjuicios.

## COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL CONTRA LA TRATA DE PERSONAS

### Conclusiones

La Política contra la Trata de Personas no tiene Plan Nacional de Acción y por tanto tampoco responsables de la ejecución de planes, proyectos y acciones, ni plazos o indicadores.

### Recomendaciones

Que la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas priorice la elaboración del Plan de Acción de la Política Pública contra la Trata de Personas y de Protección a las Víctimas 2014 – 2024, que incluya las instituciones responsables de ejecutar las acciones estratégicas y cumplir las metas, así como designar y establecer el presupuesto necesario para implementar la política en su conjunto y darle sostenibilidad en el tiempo.

## LA SECRETARÍA CONTRA LA VIOLENCIA SEXUAL, EXPLOTACIÓN Y TRATA DE PERSONAS

### Conclusiones

No ha desarrollado un sistema de información y registro que permita tipificar y cuantificar casos de trata, así como sus tendencias y comportamiento. Este registro serviría para orientar la toma de decisiones y acciones dirigidas a erradicar esta problemática.

### Recomendaciones

Que incluya dentro de su presupuesto los fondos necesarios para implementar el sistema de información y registro de casos de trata y hacerlo sostenible en el tiempo.

Que este registro sirva como líneas orientadoras para la toma de decisiones y la creación de servicios de atención y protección integral para las víctimas de este delito y sus diferentes fines y que como mínimo contenga datos desagregados por sexo, identidad de género, pertinencia étnica, lugar de origen/residencia y edad.

Que este registro permita tipificar, cuantificar, estimar casos de trata, así como sus tendencias y comportamiento, para la toma de decisiones que orienten acciones dirigidas a erradicar esta problemática.

No tiene un sistema de comunicación social, tal y como lo establece la

Que gestione los recursos necesarios para el diseño e implementación de una

<p>Política Pública contra la Trata de personas y Protección Integral a las Víctimas 2014-2024.</p>	<p>estrategia de comunicación y que ésta sea compartida con instancias de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil que integran la Comisión Interinstitucional contra la Trata de personas con el fin de contribuir a unificar esfuerzos y evitar la duplicidad de mensajes.</p>
<p>No ha creado el fondo de resarcimiento a las víctimas, tal y como lo establece la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas.</p>	<p>Que gestione los recursos necesarios para la creación de dicho fondo.</p>
<p><b>LA SECRETARIA DE BIENESTAR SOCIAL DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA</b></p>	
<p><b>Conclusiones</b></p>	<p><b>Recomendaciones</b></p>
<p>La atención a las personas objeto de trata continúa siendo asumida por organizaciones de sociedad civil, ante la incapacidad de la Secretaria de Bienestar Social de la Presidencia de la República que a la fecha no ha establecido protocolos de actuación ni de atención y protección integral.</p>	<p>Que la Secretaria de Bienestar Social de la Presidencia de la República elabore e implemente con carácter de urgencia un protocolo con enfoque de derechos, de género y generacional, con pertinencia cultural, para la atención y protección especializada de personas objeto de trata.</p> <p>Que el protocolo genere procesos de formación y capacitación y que la contratación de personal se realice respetando la especialidad, experiencia y capacidad, para asegurar una atención eficiente y eficaz.</p>



Global Alliance Against Traffic in Women

